
(사)전국지역문화재단연합회 정책포럼 vol.1

지역문화예술정책의 자율성과 법제도

2021.06.01.



(사)전국지역문화재단연합회

(사)전국지역문화재단연합회 정책포럼 vol.1 「지역문화예술정책의 자율성과 법제도」

일 시 : 2021.06.01.(화) 14:00

장 소 : 서울특별시 시민청 바스락홀

주최/주관 : (사)전국지역문화재단연합회

후 원 : 문화체육관광부

모더레이터

김시범 [국립안동대학교 한국문화산업전문대학원 교수, 한국지역문화학회 회장]

발 제 자

이동훈 [법무법인 더함 변호사]

토 론 자

지정토론1_정윤수 [성공회대학교 문화대학원 교수]

지정토론2_장현선 [장애파트너스그룹 대표]

패 널

(사)전국지역문화재단연합회 이사진

C O N T E N T S

Ⅰ 발제 Ⅰ

- 상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략 05
■ 이동훈 (법무법인 더함 변호사)

Ⅰ 토론 Ⅰ

- 지정토론1_ 건강한 문화 생태계를 위한 두 번째 단추! 32
■ 정운수 (성공회대학교 문화대학원 교수)
- 지정토론2_ 상향식 사업구조의 의미와 출발점 35
■ 장현선 (장애파트너스그룹 대표)
-

PROGRAM

14:00~14:05		인사말
14:05~14:25	발제	이동훈 _ 법무법인 더함 변호사 <상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략>
14:25~14:55	지정토론1	정운수 _ 성공회대학교 문화대학원 교수 <건강한 문화 생태계를 위한 두 번째 단추!>
	지정토론2	장현선 _ 장애파트너스그룹 대표 <상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략>
14:55~15:50	자유토론	(사)전국지역문화재단연합회 이사진 <지역 문화예술정책의 자율성과 법제도>
15:50~16:00	질의 응답 및 발표 Summary	(사)전국지역문화재단연합회 이사진

발제문

상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략

이동훈 [법무법인 더함 변호사]

지역 문화예술정책의 자율성과 법제도

-2021 전국지역문화재단연합회 정책포럼 vol. 1-

법무법인 더함

이동훈 변호사

송상현 변호사

조예린 변호사

김우진 팀 장

INDEX

I. 지역 문화예술정책의 현주소

II. 상향식 사업 구조의 필요성 및 의의

III. 상향식 사업 구조를 위한 법·제도적 개선방안

IV. 결론 및 토론

I. 지역문화예술정책의 현주소

1. 지역문화생태계 관련 법제의 주요 현황

1) 문화 관련 법제 개관

- 문화 관련 법제는 헌법 전문 및 제9조 등을 통해 구체화되는 문화국가 원리에 기초해, 문화기본법, 문화예술진흥법, 문화산업진흥 기본법, 예술인 복지법 등 다수의 개별 실정법으로 체계화 됨

문화·예술 등의 보호·진흥 등에 관한 법제	산업적 측면에서의 문화 진흥·발전 등을 위한 법제	문화예술활동의 여건 보장 등을 위한 법제
「문화기본법」 「문화예술진흥법」 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 「문화예술교육 지원법」 「지역문화진흥법」 「지방문화원진흥법」	「문화산업진흥 기본법」 「공예문화산업 진흥법」 「대중문화예술산업발전법」	「예술인 복지법」 「장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률」

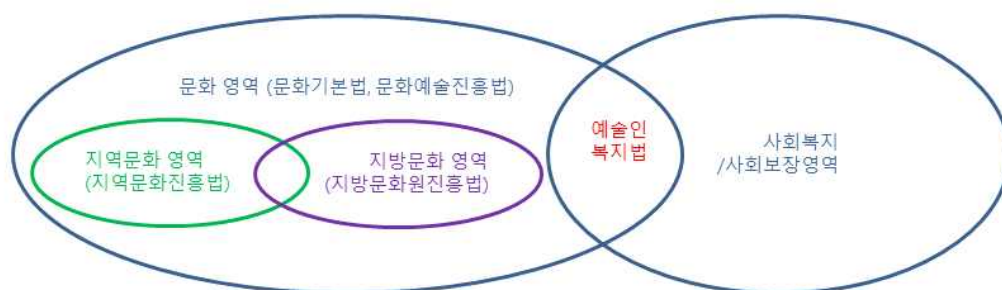
2

I. 지역문화예술정책의 현주소

1. 지역문화생태계 관련 법제의 주요 현황

2) 지역문화 관련 법제 개관

- 1994년 지방문화원진흥법이 제정되면서 지방문화원을 중심으로 한 지역문화 관련 법제의 기초가 형성되었으며, 2013년 문화기본법이 제정되고, 2014년 지역문화진흥법이 제정됨
- 이에 따라 지역문화생태계 관련 법제는 크게 '지역문화진흥법 및 지역문화재단'이 중심이 되는 영역과 '지방문화원진흥법 및 지방문화원'이 중심이 되는 영역으로 이원화되었으며, 이외 2011년 제정된 예술인 복지법을 통해 지역문화생태계 관련 예술인에 대한 복지 증진이 이루어지고 있음



3

I. 지역문화예술정책의 현주소

2. 전국 지역문화재단의 주요 사업 및 자원

1) 지역문화재단의 주요 사업

- 지역문화재단은 크게 소프트웨어적인 '지역문화예술(인) 지원사업'과 하드웨어적인 '지역문화시설 관리·운영사업' 등을 수행함

지원사업(예시)	시설관리·운영사업(예시)
지역문화 발굴 및 행사기획	도서관(어린이도서관, 구립도서관 등)
공모 및 정책사업	문화시설(아트센터, 예술회관 등)
문화예술인력양성 및 교육사업	체육시설(스포츠센터, 수영장 등)
문화예술인 창작활성화 및 복지 지원사업	축제시설(테마공원, 축제센터 등)
지역문화 네트워크 업무	박물관·미술관·전시관·유치원 운영
지역문화예술 DB 사업	기타(카페, 대관사업, 청소년센터 운영 등)

*문화체육관광부, "2020 전국문화기반시설총람"에서 주요사업 참고

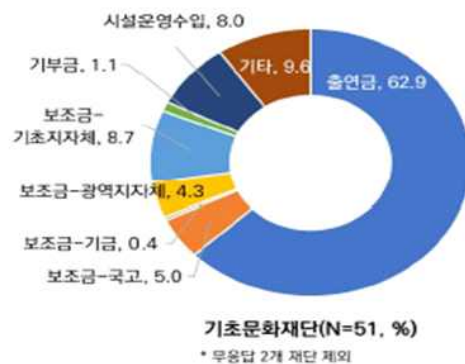
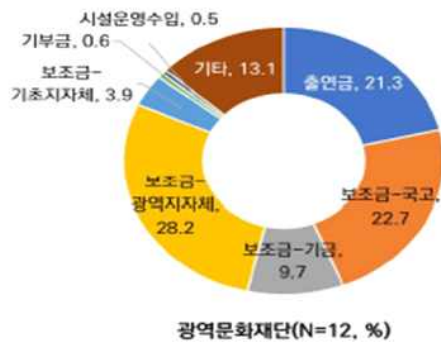
4

I. 지역문화예술정책의 현주소

2. 전국 지역문화재단의 주요 사업 및 자원

2) 지역문화재단의 주요 자원

- 지역문화재단의 자원은 주로 '지자체 출연금 및 보조금', '국가 예산 또는 보조금', '기금', '지정기부금 및 후원금', '시설운영 수입' 등으로 조달됨



*(사)전국지역문화재단연합회, "기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구", 2020, 142면

5

I. 지역문화예술정책의 현주소

3. 주요 이슈 및 법제도적 원인

- 1) 지역문화재단의 운영 자율성 부족
- 출연금 중 인건비 항목의 매년 인상률은 전년도 총인건비 기준 2~4%로 제한됨 (지방출자출연기관 예산편성 보완지침 4면)
- 지자체 보조·위탁사업 실적을 포함한 경영실적 평가 (지방출자출연법 제28조 및 지방출자출연기관 경영실적평가 제안모델)
- 문화체육관광부장관이 지역문화진흥기본계획을 수립하고, 지방자치단체장이 이를 반영한 시행계획을 수립하도록 하는 하향식 사업 설계 방식으로 인해, 각 지역의 문화환경 및 자원현황 등일 반영된 사업 설계 곤란
- 재원의 사용 목적 또는 사용범위 등이 지나치게 협소(예. 자산취득성 지원의 일률적 금지 등)하게 정해짐에 따라 무대소품 마련 등 지원 필요성이 높은 항목에 대한 지원 한계

6

I. 지역문화예술정책의 현주소

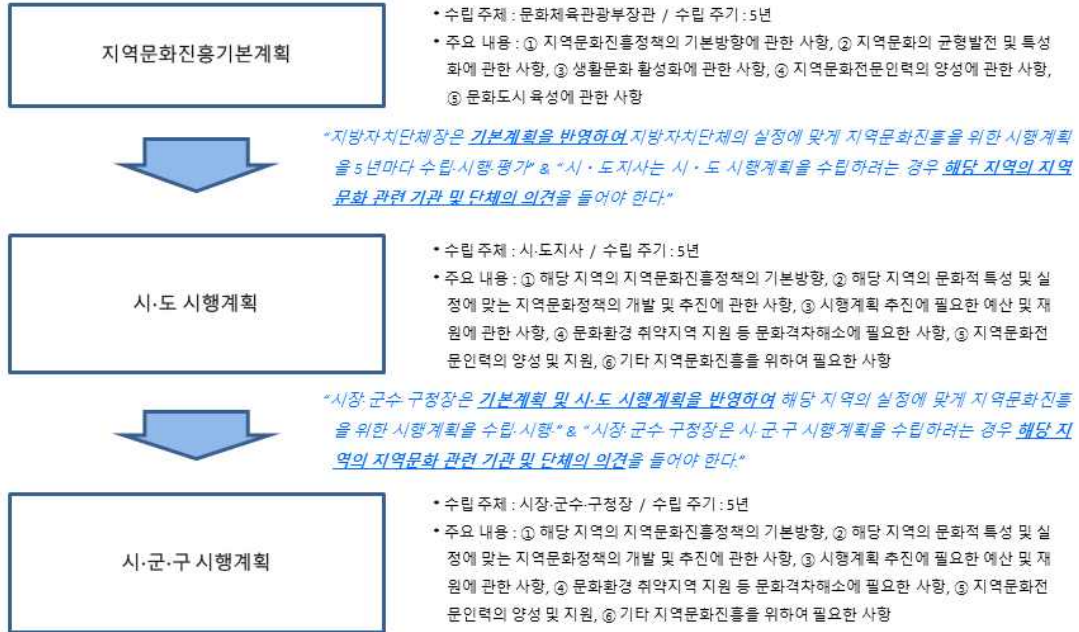
3. 주요 이슈 및 법제도적 원인

- 2) 지역문화재단의 운영 안정성 부족
- 양적 성장에도 불구하고, 공공재정 의존도가 높고 개별 사업 전반의 운영 안정성 부족 한계
 - 설립 초기 지역문화재단의 경우 빠른 속도로 확장되는 규모 및 인력, 업무범위 등에 비해 자원 확보 느림
 - 관내 생활문화시설의 관리·운영 등 지역문화재단 정체성에 밀접하지 않은 폭 넓은 범위의 업무가 지역문화재단 업무 범위에 포함 (특히, 연단위 사업기간 및 갱신기간 한정)
- 3) 기타사항
- 지방문화원 등 관련 기관과의 업무 협력 원활성 부족
- 업무상 재해 보상 외의 예술인 복지 전반의 취약성
- 보편적 생활문화 확대 흐름에 대한 대응 취약성

7

II. 상향식 사업구조의 의의 및 필요성

1. 현행 법제상의 사업구조 (지역문화진흥법 제6조 및 영 제3, 4, 5조 등)



8

II. 상향식 사업구조의 의의 및 필요성

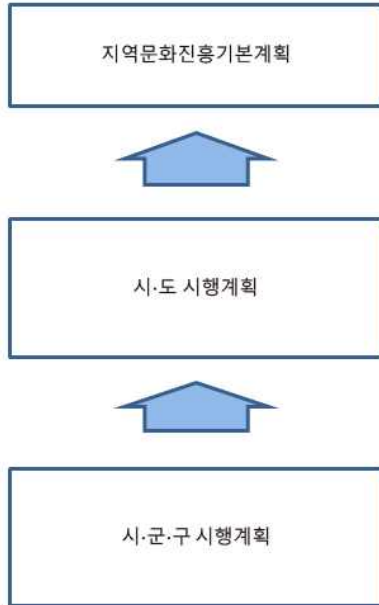
2. 하향식 사업구조의 한계

- 지역문화진흥법 제6조 제4항에 따르면 지방자치단체장은 “지방자치단체의 실정에 맞게” 지역문화진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립·시행·평가할 수 있으나, 문화체육관광부장관에 의해서 수립된 “기본계획을 반영”하여야 하므로 정책 재량에 있어 분명한 한계가 존재함
- 물론 지역문화진흥법 제6조 제3항은 문화체육관광부장관이 기본계획을 수립할 때 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하도록 하였으나, 이와 같은 협의만으로는 각 시·도의 실정에 맞는 자율성을 확보하는 데 있어 한계가 있을 뿐만 아니라 시·도 외의 기초 지방자치단체는 그 의견을 직접 제시할 수 없음
- 영 제4조 제2항은 시·도지사로 하여금 시·도 시행계획을 수립할 때 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의하도록 하였으나 이와 같은 협의만으로는 시·군·구 고유의 실정이 충분히 반영되기에 한계가 있으며, 같은 조 제4항은 결국 시장·군수·구청장으로 하여금 “기본계획 및 시·도 시행계획을 반영하여” 해당 지역의 실정에 맞게 시·군·구 시행계획을 수립·시행하도록 하였기 때문에 자율성이 제약됨
- 또한 영 제4조 제6항은 시·도 시행계획 시·군·구 시행계획을 수립할 때 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 듣도록 하였으나, 의견 청취 절차 및 절차의 효력 등이 구체화되지 않은 한계가 있음

9

Ⅱ. 상향식 사업구조의 필요성 및 의의

3. 상향식 사업구조를 통한 자율성 확대 등의 가능성



- 상위계획에 대한 종속성 탈피(자율성, 재량 확대)
 - 지방자치 전반의 강화
 - 각 지역(광역/기초) 특유의 실정에 부합되는 지역중심 문화정책의 강화
- 생활문화 저변 확대 등 문화 생태계, 환경 등의 급격한 변화에 대한 시의적절하고 유연한 대응 가능
- 전국지역문화재단 등을 포함한 관련 기관 및 단체의 의견을 적극적으로 반영 가능
- 문화 향유의 주체인 시민이 주도하고 참여하는 지역문화 정책의 수립 가능

10

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

1. 상향식 사업구조의 조건

- 1) 기본계획 및 시행계획의 위계 및 기능 변화
 - 기본계획이 시·도 시행계획의 상위계획, 시·도 시행계획이 시·군·구 시행계획의 상위계획처럼 기능하는 현재의 위계 및 기능을 일부 조정하여, 1) 시·군·구 단위의 행정계획이 지역문화 정책의 핵심이 되도록 하면서, 2) 시·도 단위의 행정계획은 시·군·구 시행계획간 조율·조정 등에 중점을 두고, 3) 국가 단위의 행정계획은 국가 정책적인 차원에서의 시·도 또는 시·군·구 지역문화정책의 지원방안에 중점을 둘 수 있도록 재편
- 2) 관련 기관 및 단체, 시민(주민) 주도의 행정계획 수립 절차 강화
 - 추진 실적 보고 및 평가 등을 상향식으로 정하기 보다는 자율적 평가 또는 다면적 평가, 외부(위원회 등) 평가 등이 가능하도록 변경
- 행정계획 수립·시행·평가 등의 과정에서 관련 기관 및 단체의 의견을 청취하는 절차를 보다 구체적으로 정하면서 의견에 일정한 구속력(또는 지방자치단체장의 고려/반영 의무) 부여
- 행정계획의 수립·시행·평가 등의 과정에 시민(주민) 주도 또는 참여 절차를 강화하고 구속력 부여

11

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

2. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 단기전략

1) 기본계획 및 시·도 시행계획, 시·군·구 시행계획 수립 시 내용 조정

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
생활문화 활성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 자원(財源)	시행계획 추진에 필요한 예산 및 자원(財源)
지역문화전문인력의 양성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소
문화도시 육성	지역문화전문인력의 양성 및 지원	지역문화전문인력의 양성 및 지원
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화		
기본계획 시행에 필요한 예산 및 자원		
지역문화진흥을 위한 지역 간 또는 관련 단체 간 협력 및 교류		
고유한 지역문화의 보존·발굴 및 활용		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

12

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

2. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 단기전략

2) 협의 절차, 의견 수렴 절차 등의 구체화 및 강화

- 지역문화진흥법 제6조 제3항에 따른 기본계획 수립 시의 사전 협의 강화
 - 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 실무 운용
- 지역문화진흥법 시행령 제4조 제2항에 따른 시·도 시행계획 수립 시의 사전 협의 강화
 - 시장·군수·구청장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 실무 운용
- 지역문화진흥법 시행령 제4조 제6항에 따른 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획 수립 시의 사전 협의 강화
 - 해당 지역 지역문화 관련 기관 및 단체가 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 실무 운용
- 지역문화진흥법 시행령 제5조에 따른 추진 실적 평가 시 관련 기관 및 단체 등의 피드백 활성화
 - 해당 지역 지역문화 관련 기관 및 단체가 적극적으로 피드백 의견을 낼 수 있도록 실무 운용

13

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

1) 기본계획 및 시행계획의 내용 및 수립 절차 등 변경

□ 각 행정계획의 내용 조정

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 자원(財源)	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
문화도시 육성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	시행계획 추진에 필요한 예산 및 자원(財源)
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화	지역문화전문인력의 양성 및 지원	
기본계획 시행에 필요한 예산 및 자원		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

□ (예시) 시·군·구 시행계획 수립(1년) → 시·도 기본계획 수립(3년) → 문화체육관광부 기본계획 수립(5년)

14

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

□ 문화도시 지정 신청 등과 유사하게 지방자치단체 또는 관련 기관 및 단체의 지역문화정책 제안 신청 허용 (균형발전 및 특성화, 생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등)

지역문화진흥법 제15조(문화도시의 지정)

- ① 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.
- ② 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 시·도지사는 문화체육관광부장관에게, 시장·군수·자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.
- ③ 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정 희망년도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.
- ④ 제3항의 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 문화도시 조성의 기본 방향
 2. 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
 3. 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적인 프로그램 개발에 관한 사항
 4. 문화도시 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
 5. 그 밖에 문화도시 조성사업에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

15

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

지역문화진흥법 제15조(문화도시의 지정)

- ⑤ 문화체육관광부장관은 지방자치단체의 문화도시 조성계획 추진 실적을 평가하여 계획의 승인일부터 1년 이후 심의위원회의 심사를 거쳐 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정할 수 있다.
- ⑥ 그 밖에 문화도시 조성계획의 승인과 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제12조(문화도시 조성계획의 작성 및 승인)

- ① 법 제15조제4항제5호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
 - 1. 해당 도시의 문화환경 및 자원 현황에 관한 사항
 - 2. 문화도시 조성사업에 필요한 조직 및 추진체계에 관한 사항
 - 3. 문화도시 조성사업에 필요한 전문인력의 운용 및 양성에 관한 사항
 - 4. 그 밖에 문화체육관광부장관이 문화도시 조성사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
- ② 법 제15조제3항에 따라 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체의 장(이하 “해당 지방자치단체의 장”이라 한다)은 문화도시 조성계획을 작성할 때에는 해당 지역의 주민과 관련 단체·기관의 의견을 들어야 한다.
- ③ 문화체육관광부장관은 법 제15조제3항에 따라 문화도시 조성계획을 승인하려는 경우 해당 지역을 관할하는 시·도지사와 협의한 후(시·도지사가 문화도시 지정을 신청한 경우는 제외한다) 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ④ 문화체육관광부장관은 문화도시 조성계획을 승인한 경우에는 결과를 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

16

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

시행령 제12조(문화도시 조성계획의 작성 및 승인)

- ⑤ 제4항에 따라 문화도시 조성계획의 승인을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 조성계획의 주요 내용을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.

시행령 제13조(문화도시의 지정)

- ① 문화체육관광부장관은 문화도시를 지정하기 위하여 필요하면 해당 지역의 문화자원, 문화도시 조성계획 추진 현황 등에 관하여 기초조사를 할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 해당 지방자치단체의 장에게 기초조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ② 문화체육관광부장관은 법 제15조제5항에 따라 문화도시를 지정할 경우 그 사실을 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 문화도시 지정을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 그 사실을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 문화도시의 지정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

17

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

□ 시민(주민)들의 지역문화정책 제안 신청 허용 (생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등)

경기도 마을공동체 만들기 지원 조례

제2조(기본원칙) 마을공동체 만들기는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진한다.

2. 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도한다.

제7조(기본계획)

③ 도지사는 기본계획을 수립할 때 주민의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

18

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

□ 시민(주민)들의 지역문화정책 제안 신청 허용 (생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등)

사회기반시설에 대한 민간투자법

제9조(민간부문의 사업제안 등)

① 민간부문은 대상사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안할 수 있다.

② 제1항에 따라 사업을 제안하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제안서를 작성하여 주무관청에 제출하여야 한다.

③ 주무관청은 제1항에 따라 제안된 사업을 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 이를 제안자에게 통지하고, 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 한다.

④ 주무관청은 제2항에 따른 최초 제안자의 제안서 및 제3항에 따른 제3자의 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 제안서를 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 한다. 이 경우 최초 제안자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 지정된 협상대상자와의 실시협약 체결 등에 관하여는 제13조제3항부터 제5항까지의 규정에 따른다.

⑥ 제1항에 따라 제안된 사업의 추진절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

19

IV. 결론 및 토론

- 지역문화재단의 자율성 강화 및 지역문화정책사업의 원활성 제고 등을 위해서는 “상향식 사업방식”으로의 전환 필요
- 다만, 관련 기관 및 단체, 시민 주도의 상향식 사업방식이 법제도화 되기 위해서는 법률 개정이 불가피하므로, 단기적으로는 현행 법률이 허용하는 범위 내에서 실무 운용의 변화를 모색할 필요 있음
 - 관련 기관 및 단체, 시민 등의 제안 절차 신설, 제안 수용시 예산 편성 의무 등 부과 필요. 단, 현행 법령 내에서는 기존 협의 절차 및 의견 수렴 절차를 강화
- 상향식 사업방식은 장/단점이 공존할 뿐만 아니라 지역문화재단 및 지역문화 정책사업 전반의 문제를 일거에 해결할 수 있는 수단은 아니므로, 상향식 사업방식 외 다른 법제도적 개선사항과 조화 필요
 - 상향식 사업방식은 1) 신속하고 강력한 추진이 어려우며, 2) 지방자치단체의 지방재정여건상 예산의 불확실성이 가중되는 등의 단점도 있으며, 이외 단년도 예산편성 원칙의 한계, 재정집행의 자율성 제고 등에 있어서는 큰 변화를 가져오기에 한계가 있음
- 따라서 다른 정책적/입법적 개선노력 등을 종합적으로 고려한, 지역문화재단 및 지역문화 정책사업이 직면하고 있는 다양한 문제들에 대한 맞춤형 대응전략 필요

20



더불어 함께,
법무법인 더함입니다.

지역 문화예술정책의 자율성과 법제도 -상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략-

■ 법무법인 더함 이동훈 변호사

I. 들어가며

먼저 전국지역문화예술 생태계의 활성화를 위하여 큰 역할을 담당하고 계시는 전국지역문화재단 및 전국지역문화재단연합회의 2021년도 정책포럼에서 발제를 할 기회를 주신 데 대하여 감사의 인사를 드립니다.

저는 오늘 2020년 9월부터 2021년 2월까지 저희 법무법인 더함에서 수행했던 『지역 문화예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구』의 주요 문제의식을 기초로, 지역 문화예술정책의 자율성을 확대하는 방안으로서 “‘상향식 사업방식’으로의 지역문화사업 구조 전환”에 관한 논의를 공유하고자 합니다.

즉, 오늘의 발제는 지난 『지역문화예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구』¹⁾를 수행하는 과정에서 파악된 ‘지역 문화예술정책의 주요 현황’을 간략하게 살펴본 후, 특히 개선 필요성에 관한 실무계의 의견이 많은 주요 이슈들 중에서 ‘지역문화재단의 운영 자율성이 부족하다’는 문제에 집중하여, 그에 대한 개선방안으로서 ‘상향식 사업방식’으로의 전환 논의를 촉진하고자 하는 것입니다.

이에 아래에서는 특히 법·제도적 측면에 주목하여, ‘II. 지역문화예술정책의 현주소’, ‘III. 상향식 사업 구조의 필요성 및 의의’, ‘IV. 상향식 사업 구조를 위한 법·제도적 개선 방안’의 순서로 그 내용을 말씀드리겠습니다.

II. 지역문화예술정책의 현주소

1. 지역문화생태계 관련 법제의 주요 현황

우리나라의 문화 관련 법제는 헌법 전문 및 제9조 등을 통해 구체화되는 문화국가의 원리에 기초하여 「문화기본법」, 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥 기본법」, 「예술인 복

1) 법무법인 더함, 이동훈, 정구연, 송상현, 조예린, 신재윤, 김우진, 김민정 연구 수행

지법」 등 다수의 개별 실정법으로 체계화되고 있는 것으로 파악됩니다. 즉, 국가는 전통문화 및 민족문화, 그 외 모든 유형의 문화의 계승 및 발전, 창달 등을 위해 노력하여야 하며, 서민문화, 대중문화 등의 가치도 인정하고 정책적인 배려의 대상으로 함으로써 모든 사람들에게 문화창조의 기회가 부여될 수 있도록 노력하여야만 합니다.

이와 같은 관점에 비추어 보면, 문화에 관련된 현행 실정 법제는 크게 '문화·예술 등의 보호·진흥 등에 관한 법제', '산업적 측면에서의 문화 진흥·발전 등을 위한 법제', '문화예술활동의 여건 보장 등을 위한 법제' 등으로 구별하여 볼 수 있습니다. 그리고 각각에는 다음 표와 같이 정리한 것처럼 다수의 개별 실정법이 자리할 수 있습니다.

<표> 개별 실정법 단위 문화관련 법제 분류

문화·예술의 보호·진흥 등	산업적 측면에서의 진흥·발전 등	문화예술활동의 여건 보장 등
「문화기본법」 「문화예술진흥법」 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 「문화예술교육 지원법」 「지역문화진흥법」 「지방문화원진흥법」	「문화산업진흥 기본법」 「공예문화산업 진흥법」 「대중문화예술산업발전법」	「예술인 복지법」 「장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률」

나아가 문화 관련 법제 중에서도 '지역 문화'에 주목하여 관련 법제를 살펴보면, 1972년 제정된 「문화예술진흥법」은 지역 또는 지방문화를 특별히 취급하지 않고 '문화예술' 전반에 관한 기본법적 역할을 하였으나, 1994년 「지방문화원진흥법」이 제정되면서 지방문화원을 중심으로 지방문화정책이 이루어지는 법·제도적인 변화가 이루어진 것으로 파악됩니다.

그러나 이와 같은 지방문화원진흥법 중심의 법제는 지역문화에 관한 사항이 단편적으로 규정되어 있어 지역문화진흥 정책을 체계적으로 추진하는 데 있어 한계가 있다는 지적이 계속되어 왔습니다.²⁾

이에 '지역문화진흥에 관한 종합적·기본적 법률을 제정함으로써 지역 간 문화격차를 해소하고, 지역주민의 문화생활 향상을 도모하면서, 지역 고유의 문화자원 활용을 통해

2) 문화에 대한 다양한 법적 접근이 시도된 가운데, '지역문화'의 의미에 대하여는 “문화가 가지는 의미에 '지역적 요소'를 강조한 것”이라거나 (신정규, “지역문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점”, 2018, 159면) “지역주민의 구체적인 생활기반인 지역의 고유한 자연적·역사적·사회적 특성을 바탕으로 지역주민 스스로가 생활환경과 생활양식을 개선해나가면서 삶의 질을 향상시키기 위한 활동과정”(2001년 지역문화의 해 추진위원회), “일정지역에 살고 있는 사람들에 의하여 습득된 지식·신앙·예술·윤리·도덕·관습 등의 모든 능력과 습관을 포함하는 총체”(이종인, “문화정책과 문화행정”, 2005)라는 등의 견해가 존재함. 이러한 가운데 제정된 지역문화진흥법이 '문화'나 '지역문화'에 대한 실질적 정의를 하고 있는 점은 의미있는 진전이라는 평가로는 전훈, “지역문화진흥과 문화분권”, 2016, 46면.

지역경쟁력을 제고³⁾하고자 2014. 1. 28. 「지역문화진흥법」이 제정(법률 제12354호, 2014. 7. 29. 시행)되면서,⁴⁾ 지방문화원이 중심이 되는 영역과 지역문화재단이 중심이 되는 영역으로 크게 이원화되었으며, 이외 예술인 복지 강화 등을 위한 「예술인 복지법」이 2011년 제정되면서 아래의 그림과 같은 현재의 법체계가 구성된 것입니다.



2. 지역문화재단의 주요 사업 및 자원

위와 같은 지역문화예술 생태계 및 법·제도 하에서 지역문화재단은 다양한 사업을 수행하고 있는데, 그 사업은 크게 소프트웨어적인 '지역문화예술(인) 지원사업'과 하드웨어적인 '지역문화시설 관리·운영사업'으로 구별할 수 있습니다.

<표> 지역문화재단의 사업예시

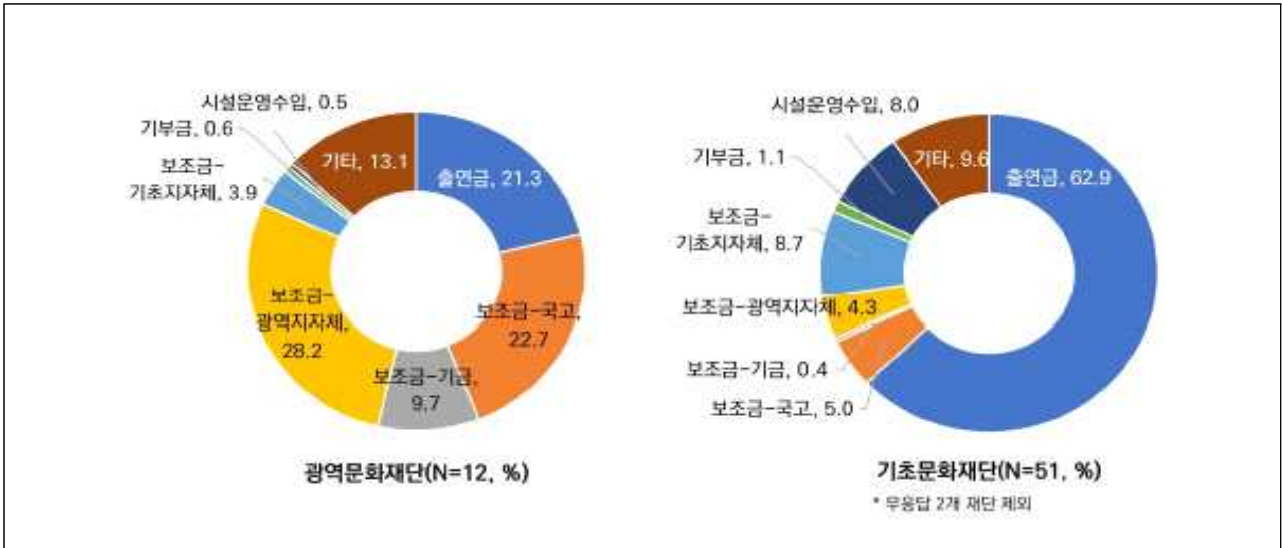
지원사업(예시)	시설관리·운영사업(예시)
지역문화 발굴 및 행사기획	도서관(어린이도서관, 구립도서관 등)
공모 및 정책사업	문화시설(아트센터, 예술회관 등)
문화예술인력양성 및 교육사업	체육시설(스포츠센터, 수영장 등)
문화예술인 창작활성화 및 복지 지원사업	축제시설(테마공원, 축제센터 등)
지역문화 네트워크 업무	박물관·미술관·전시관·유치원 운영
지역문화예술 DB 사업	기타(카페, 대관사업, 청소년센터 운영 등)

*문화체육관광부, “2020 전국문화기반시설총람”에서 주요사업 참고.

한편, 이와 같은 사업들을 수행하기 위한 지역문화재단의 주요 자원은 대부분 출연금 또는 보조금으로 조달되며, 이외 기부금·후원금, 기금, 시설운영수입 등으로 충당되는 것으로 파악됩니다.

3) 지역문화진흥법 제정 이유문

4) “‘서울’로 편향되어 발전해 온 문화분야를, 지역에서 지역적인 것, 지역다운 것을 찾아내고 가꾸어 지역의 삶의 질 향상은 물론 지역활성화나 지역재생과 같은 지역적인 발전을 도모하는 데에 기여할 수 있는 법적인 근거”로서의 의의를 가지는 것으로 평가된다는 점에 대해서는 “지역문화진흥법 제정과 의미”, <Landscape Times>, 2014. 5. 7.자 기사 참조.



*(사)전국지역문화재단연합회, “기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구”, 2020, 142면.

그리고 이처럼 출연금 또는 보조금 등 국가나 지방자치단체의 재원으로 주로 주요 사업을 추진하는 특성상 그 사업수행 및 운영 등에 있어 자율성 및 안정성 등이 부족한 실무상의 문제가 발생하는 것으로 파악되었습니다. 이에 아래에서는 실무상의 주요 이슈 및 그 원인을 간략하게 살펴보도록 하겠습니다.

3. 주요 이슈 및 법·제도적 원인

1) 지역문화재단의 운영 자율성 부족

운영 자율성 측면에서 주로 문제제기 되는 부분은, 1) 인건비 항목의 인상률 제한(전년도 총인건비 기준 2~4%) 등 출연금의 사용에 있어 제약이 많다는 점(지방출자·출연기관 예산편성 보완지침 4면 등)과 2) 주된 사업 외 시설형 보조·위탁사업에 대한 경영실적 평가 등으로 인해 부수적인 사업에 재단 인력 및 비용 등이 분산된다는 점(지방출자출연법 제28조 및 경영실적평가 제안모델 등), 3) 자산취득성 지원의 일률적 금지 등 재원의 사용 목적 또는 사용범위 등이 지나치게 협소함으로 인해 필수적인 장비임에도 불구하고 무대소품 등에의 재원 사용이 현저히 제약된다는 점 등이었습니다.

특히, 운영 자율성 부족 문제에 관련해서는 위 세 가지 문제 외에도, 중앙정부(문화체육관광부장관)가 수립하는 지역문화진흥기본계획에 벗어나지 않는 범위 내에서 지방자치단체장이 시행계획을 수립하여 시행하는 하향식 사업 설계 방식으로 인해, 각 지역 특유의 실정과 문화환경, 자원현황 등에 부합되는 지역문화재단 운영 및 사업 수행 등에 있어 어려움이 크다는 문제가 매우 중요한 이슈로 부각되었습니다.

2) 지역문화재단의 운영 안정성 부족 등 기타사항

또한 대부분의 지역문화재단은 양적인 측면에서 괄목할 만한 성장을 한 것으로 파악되나, 앞서 살펴본 것처럼 공공재정 의존도가 높기 때문에 빠른 속도로 확장되는 규모 및 인력, 업무범위 등에 비해 재원의 확보가 느리다는 문제가 제기되었으며, 연단위 사업기간 및 갱신기간이 한정되어 있는 시설관리·운영 등에 관한 업무들이 가중됨에 따라 그 인력소요와 자원조달 등에 있어서의 간극이 점차 확대되는 경향이 있는 것으로 파악되었습니다.

뿐만 아니라 지방문화원 등 유사·관련 기관과의 업무 협력이 원활하지 못하며, 다양한 예술인 복지 강화를 위한 정책적 노력에도 불구하고 일반적인 근로자와 다른 예술인의 특성상 여전히 법·제도적 보호의 사각지대가 많고, 기술의 발전 및 코로나19 위기 상황의 발생 등 사회의 급격한 변화 속에서 보편적 생활문화가 급속도로 확대됨에도 불구하고 이와 같은 변화에 유연하고 적시성 있는 대응을 충분히 하지 못한다는 지적이 있었습니다.

3) 소결

이와 같은 문제의식에서, 앞서 말씀드린 법무법인 더함의 『지역문화예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구』에서는 자율성과 안정성 강화 등을 위한 법령 및 관련 하위 행정규칙 등의 제·개정 필요성 및 제·개정 방향 등에 관한 다양한 의견을 제시해 드렸으며, 그 주요 내용을 요약하면 다음 표와 같습니다.

다만, 아래의 Ⅲ, IV 부분에서는 이와 같은 다양한 문제점 및 그 개선방안 중에서, 앞서 말씀드린 대로 '지역문화재단의 운영 자율성 부족' 이슈에 주목하여, 그 개선방안으로서의 '상향식 사업방식'이 무엇이며, 왜 필요한 것인지, 그리고 이를 실현하기 위해서는 어떠한 단기적, 중·장기적 전략이 필요한지에 대해 부족한 줄건을 말씀드리고자 합니다.

문제점	개선방안
<input type="checkbox"/> 지역문화재단 운영의 안정성 부족 <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 자원(개별사업별 위탁비, 용역비, 보조금 등)이 원칙적으로 매년마다 편성되어 안정적 예산 확보 어려움 ○ 공공재정에의 과도한 의존 	<input type="checkbox"/> 문화시설 위탁사업 등을 재단 고유 업무에 포함하여 지역문화재단 운영의 안정성 제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 민간부문의 기부·후원 확대 지원 ○ 문화예술진흥기금 출연 확대, 기존 기금 간 통합·연계 운용 등을 통한 지역문화예술 관련 예산 확대

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화예술의 공공성 및 복지로서의 문화에 대한 후속 연구 필요
<p>□ 지역문화재단의 운영 및 재원활용 등의 자율성 부족</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방출연기관 예산편성지침 및 예산편성 보완 지침에 따르면 출연금 중 인건비 항목의 인상률이 정해져 있으며, 그 이상의 인상은 예외적인 경우 지자체와의 협의를 통해서만 가능 ○ 지방출자출연법 제28조에 따른 지방출연기관 경영실적평가 제안모델상 경영실적 평가 지표에 지방자치단체 보조·위탁사업 실적 포함 ○ 통상 경상보조금으로 지급되어 현행 실무상 자산취득으로 분류되는 무대소품의 구매 등에 있어 제약 발생 ○ 취재·기획·회의 등 문화예술활동의 사전 단계에서 재원 활용 제약 ○ 하향식 사업 설계 및 운영 등으로 인하여 고유 특성을 반영한 자율적인 사업 내용 구성 한계 	<p>□ 운영 및 재원활용(특히, 인건비 및 무대소품, 무대 기획 비용 등 관련) 관련 규정 등의 보완</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 각 지자체가 총인건비 인상을 변경에 대한 협의 규정 등을 적극 활용하여 인건비 인상률을 유연하게 정할 수 있도록 기준 변경 및 가이드라인 작성·배포 필요 ○ 지방출연기관 경영실적평가 제안모델 및 지역별 경영평가지표상 지역문화재단에 보다 적합한 정성적 평가지표 추가 필요 (추가 평가지표의 구체적 내용 등에 대해서는 후속 연구 필요) ○ 경상보조가 아닌 운영보조를 확대하거나, 무대소품 등 특별한 형태의 자산취득을 예외로 함으로써 무대소품 등의 구매가 가능하도록 관련 규정 변경 및 가이드라인 작성·배포 ○ 사전 단계 활동을 개별사업비에 명시적으로 포함하여 운용하거나, 일반수용비와 같은 형태로 활용할 수 있도록 그 사용범위 등 확대 ○ 지역문화재단 차원에서 지방자치단체 등으로 먼저 사업을 제안하고 이에 대한 협의, 인정 등의 절차를 거쳐 사업을 수행하는 상향식 개발방식 도입 필요 (시행계획 수립·시행 시 지역문화 관련 기관·단체의 의견을 적극 반영할 수 있는 법령상 근거 마련)
<p>□ 관련 기관과의 업무 협력 제약</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 문화예술진흥법 제36조에 따른 시행령 규정이 마련되지 않아 협의체 구성이 어려움 	<p>□ 문화예술진흥법 제36조에 따른 시행령 규정 마련 필요</p>
<p>□ 지역문화진흥을 위한 지원 부족</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역문화진흥법상 지원규정은 대부분 재량규정이기 때문에, 정책의 구체화 정도에 따라 지역문화진흥 지원의 수준·강도가 영향을 크게 받음 	<p>□ 문화환경 취약지역 지원, 주민 문화예술단체 및 동호회 지원, 문화도시 지원 등에 관한 사항을 보다 구체화·강화할 필요 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 신규 가이드라인 마련 또는 기존 가이드라인을 보완하거나, 중·장기적인 관점에서 법률 개정 및 시행령·시행규칙 개정 노력

<input type="checkbox"/> 지역문화예술인 복지 부족 ◦ 고용보험 및 실업급여 혜택 등 예술인 복지 사각지대 존재	<input type="checkbox"/> 예술인 복지의 안정성과 실효성을 강화할 수 있는 법제도적 보완 논의 필요 ◦ 한국예술인복지재단 사업 등을 통해 수행하는 복지사업을 법제화하고, 문화예술 협동조합 활성화 등을 통해 예술인 복지의 안정성 확보 노력
<input type="checkbox"/> 생활문화 범위의 모호, 정책지원 규정의 실효성 등 한계	<input type="checkbox"/> 각 지자체 조례에 산발적으로 규정된 생활문화 지원에 관한 사항이 통일적으로 일관되게 추진될 수 있도록 상위법령 개정 또는 가이드라인 보완
<input type="checkbox"/> 생활문화 창작 과정에서 저작권과의 충돌이 불가피하나, 현재까지는 생활문화와 관련된 저작권 등 법률관계가 명확하게 확립되었다고 보기 어려움	<input type="checkbox"/> 생활문화 시설에서의 저작물 이용 방법에 관한 가이드라인 제작·배포, 저작권 처리 지원 시스템 마련 필요
<input type="checkbox"/> 국고보조금 통합 관리시스템(e나라도움) 활용 어려움 및 예술인 활동 증명 절차의 미비점 등	<input type="checkbox"/> 시스템 개선 및 절차 보완 등 필요 ◦ e나라도움 시스템 개선을 위하여 세부사항을 확인해 시스템의 기준이 되는 관련 규정 개정 필요 ◦ 예술 활동 증명 관련 매뉴얼 및 한국예술인복지재단 내부 가이드라인 작성 필요 ◦ 지역문화정보 관리, 지역문화진흥기금의 조성 등에 대한 표준조례의 작성·배포 가능 ◦ 지역문화정보시스템상 데이터 관리의 기준이 되는 각 지역재단의 재정 관리 방식 일관성 제고 필요

Ⅲ. 상향식 사업구조의 의의 및 필요성

1. 현행 법제상의 하향식 사업구조 및 한계

현행 지역문화진흥법 제6조 제1항은 문화체육관광부장관으로 하여금 “지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥기본계획을 5년마다 수립·시행·평가”하도록 하면서, 같은 조 제4항은 “지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립·시행·평가”하도록 하였습니다.

즉, 현행 법제에 따르면, 지역문화예술 사업구조는 지역문화에 가장 밀접한 지위에 있

는 행정주체인 지방자치단체장이 “(국가 단위의) 기본계획을 반영하여” 자신의 시행계획을 수립·시행·평가하는 하향식 구조입니다.

물론 같은 조 제3항은 “문화체육관광부장관이 기본계획을 수립하는 때에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의”하도록 하였기 때문에, 기본계획 속에는 지역문화의 실정을 고려한 지방자치단체의 의견이 이미 반영될 수 있는 구조라고 보는 관점도 존재합니다.

그러나 현행 실무상 이와 같은 협의만으로는 시·도 단위의 의견이 충분히 반영되기에는 한계가 분명한 것으로 파악되며, 특히 이때의 협의 대상에는 시장·군수·구청장 등이 포함되어 있지 않기 때문에 가장 기본이 되는 지역단위에서의 의견이 충분히 수렴되기 어려운 본질적인 한계가 있습니다.

물론 지역문화진흥법 시행령 제4조 제2항에 따르면 “시·도지사는 시·도 시행계획을 수립할 때에는 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의”하도록 하였기 때문에, 시·군·구 단위에서의 의견도 결국 시·도지사를 통해 기본계획 수립과정에 전달·반영될 수 있다는 반론이 제기될 수 있습니다.

그러나 이와 같은 간접적인 의견 전달 방식만으로는 시·군·구 단위에서 직면하는 해당 지역의 지역문화 실정에 맞는 지역문화 정책이 온전하게 수립되기 어렵다는 것이 실무계의 중론으로 파악됩니다.

특히, 기본계획과 시·도 시행계획, 시·군·구 시행계획에 포함되어야 하는 내용이 서로 대부분 중첩될 뿐만 아니라 실질적으로는 상위계획이 하위계획을 아우르는 것으로 규정된 점에 비추어 보면, 이처럼 “(상위계획을) 반영하여” 하위계획을 수립하도록 하는 체계는 사실상 상위계획에 종속된 하위계획을 예정한 것으로서, 하위계획 수립 주체의 의견이 충분히 반영되기는 본질적으로 어려운 구조입니다.

더욱이 시행령 제4조 제6항이 “시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획을 수립하려는 경우에는 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다.”고 하였음에도 불구하고, 그 의견수렴 절차가 구체적으로 확립되어 있지 않아 실제 운용에 있어 지역간 편차가 큰 데다가 그 의견의 반영이 매우 제한적으로만 이루어진다는 것이 실무계의 체감입니다.

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
생활문화 활성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)
지역문화전문인력의 양성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소
문화도시 육성	지역문화전문인력의 양성 및 지원	지역문화전문인력의 양성 및 지원
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화		
기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원		
지역문화진흥을 위한 지역 간 또는 관련 단체 간 협력 및 교류		
고유한 지역문화의 보존·발굴및 활용		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

2. 상향식 사업구조를 통한 자율성의 확대 등

하향식 사업구조의 특성 및 한계가 위와 같다면, 이와 같은 사업의 결정방식을 상향식으로 전환해 보는 방안을 모색해 볼 수 있습니다. 즉, 기본계획 → 시·도 시행계획 → 시·군·구 시행계획으로 이어지는 하향식(Top-down) 방식의 정책 수립이 아닌, 시·군·구 시행계획 → 시·도 시행계획 → 기본계획으로 이어지는 상향식(Bottom-up) 방식의 정책 수립으로 그 과정을 전면적으로 변화시키는 것입니다.

이와 같은 변화가 이루어지는 경우, 1) 국가 단위 또는 광역자치단체 단위의 상위계

획에 대한 종속성을 탈피하고, 그 자율성 및 재량 등이 확대될 수 있을 것으로 기대됩니다. 그리고 이는 2) 지방자치 전반의 강화를 추구하는 자치분권에 관한 시대정신에 부합되는 변화이며, 실무적으로도 3) 각 지역(광역/기초) 특유의 실정에 부합되는 지역 중심 문화정책이 실질화됨에 따라 문화정책의 힘이 크게 제고될 수 있을 것으로 기대됩니다.

또한 4) 급격한 사회변화의 흐름 속에서 나타나는 생활문화의 확대 경향 등에 시의 적절하고 유연한 대응이 가능해질 것으로 기대되며, 5) 전국지역문화재단 등을 포함한 관련 기관 및 단체, 나아가 문화 향유의 주체인 시민이 적극적으로 지역문화 정책에 참여함으로써 다양한 생활문화시설의 확충 등'수요에 부합되는 정책'수립이 가능해질 것으로 기대됩니다.

다만, 이와 같은 변화를 실질적으로 이끌어내기 위해서는 법·제도적인 측면에서의 구체적인 실행방안이 마련되어야 할 필요가 있으므로, 아래에서는 그 변화를 위한 개선방안을 '현행 법제 내에서 개선방안(즉, 단기전략)'과 '법령 제·개정을 수반하는 개선방안(즉, 중·장기전략)'으로 구별하여 말씀드리고자 합니다.

IV. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

1. 상향식 사업구조의 조건

상향식 사업구조로의 변화를 위해서는 우선 1) 시·군·구 단위의 행정계획이 지역문화 정책의 핵심이 되도록 하는 것이 중요합니다. 즉, 2) 시·도 단위의 행정계획은 지금과 같이 시·군·구 시행계획의 상위계획 기능을 하는 것이 아니라 단일 시·군·구 단위에서는 조율되기 어려운 이슈들에만 한정·집중하여 그 조율·조정 등의 기능을 중점에 두도록 재편되어야 합니다. 또한, 3) 국가 단위의 행정계획에서는 직접적인 지역문화 정책의 세부사항을 다루지 않고, 단지 지방자치단체 단위에서의 지역문화정책을 조력·지원하기 위한 내용이 중심이 되어야 할 것입니다.

예를 들어 생각해 보면, 다음과 같은 조정을 생각해 볼 수 있습니다.

즉, 아래의 표에서 보시는 것처럼, 생활문화의 활성화나 지역문화전문인력의 양성, 지역 간 또는 관련 단체간 협력 및 교류, 고유한 지역문화의 보존·발굴 및 활용 등은 기본적으로 가장 밀접한 관련성이 있는 개별 지방자치단체 차원에서 고민되어야 할 사항들이므로, 국가는 이와 같은 사항들을 간접지원할 뿐 기본계획에서 다루지는 않는 것이 필

요합니다.

또한, 해당지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진을 위하여 시·도 시행계획 보다는 시·군·구 시행계획이 중심이 되도록 하여, 시·도는 시·군·구 단위에서 시행할 수 없는 수준의 정책개발 및 추진만 보충적으로 시행하고, 광역 단위에서의 전문인력 양성 및 지원에 보다 노력을 기울일 수 있도록 체계를 조정할 필요가 있습니다.

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
문화도시 육성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화	지역문화전문인력의 양성 및 지원	
기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원		
문화환경 취약지역 지원 등 지역간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

2. 단기전략

그런데 위에서 말씀드린 상향식 사업구조는 현행 법률 및 시행령의 문언에는 부합되지 않는 방식입니다. 즉, 이와 같은 상향식 방식이 온전히 실현되기 위해서는 법률 및 시행령 등 법령과 하위 행정규칙 등의 개정이 필수불가결합니다.

그러나 이처럼 법령 등의 제·개정과 같은 입법정책적 논의에 힘이 실리기 위해서는 단순히 제·개정(안)을 관념적·개념적으로 구성하는 것만으로는 부족하고, 실제로 이와 같은 변화를 체감할 수 있는 사례가 필요합니다.

따라서 단기적인 측면에서는 현행법이 허용하는 범위 내에서 다음과 같은 실무운용의 변

화를 도모함으로써, 그 변화의 동인을 쌓아나가는 과정이 필요할 것입니다.

첫째, 지역문화진흥법 제6조 제3항에 따른 기본계획 수립에 대한 협의시, 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장이 단순히 공문 등을 통해 소극적인 의견을 제시하는 것이 아니라, 협의체의 공식화 등을 통해 적극적인 의견 개진의 장을 마련하는 것입니다.

둘째, 위와 같은 실무 운용은 당연히 지역문화진흥법 시행령 제4조 제2항에 따른 시·도 시행계획 수립시에도 적용됨으로써 지역문화에 가장 밀접해 있는 시장·군수·구청장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 유도해야 합니다.

셋째, 지역문화진흥법 시행령 제4조 제6항에 따른 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획 수립 시, 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체가 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 간담회, 좌담회, 공청회 등을 개최하고, 필요하다면 해당 지방자치단체가 관련 기관 및 단체에 연구용역 등을 발주함으로써 체계화된 의견이 제출될 수 있도록 하여야 할 것입니다.

나아가 지역문화진흥법 시행령 제5조에 따른 추진 실적 평가 시, 시·군·구, 시·도, 문화체육관광부 등 정책 주체인 행정기관만이 중심이 되기 보다는 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체가 그 정책 평가에 직접 참여하여 적극적인 피드백을 제공함으로써, 정책개선이 효과적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것입니다.

3. 중·장기전략

법령 등의 제·개정을 수반하는 중·장기적인 관점에서 본다면, 앞서 말씀드린 대로 기본계획의 내용을 정한 지역문화진흥법 제6조 제1항 각 호 및 같은 법 시행령 제3조 제1항 각 호, 시행령 제4조 제7항 각 호 등을 개정함으로써 전체적인 행정계획의 위계 및 내용을 재편하고, 이와 같은 내용 재편에 부합되도록 계획의 명칭 및 수립주기 등도 합리적으로 조정할 필요가 있습니다.

또한 균형발전 및 특성화, 생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등에 관련해서는 지역문화진흥법 제15조에 따른 문화도시의 지정 절차 등을 참고하여, 상향식 사업 선정 방식을 도입할 수 있습니다.

즉, 예를 들어 문화체육관광부장관은 각 지방자치단체로부터 관련 계획 등을 포함한 지정 신청을 받아 지역의 생활문화시설 설치 및 운영 활성화 등을 위해 심의위원회의 심의를 거쳐 '(가칭) 생활문화시설 활성화 지구'를 지정하고, 그에 대한 지원을 강화할 수 있는 것입니다.

지역문화진흥법

제15조(문화도시의 지정)

- ① 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.
- ② 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 시·도지사는 문화체육관광부장관에게, 시장·군수·자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.
- ③ 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정 희망년도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.
- ④ 제3항의 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 문화도시 조성의 기본 방향
 2. 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
 3. 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적인 프로그램 개발에 관한 사항
 4. 문화도시 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
 5. 그 밖에 문화도시 조성사업에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ⑤ 문화체육관광부장관은 지방자치단체의 문화도시 조성계획 추진 실적을 평가하여 계획의 승인일부터 1년 이후 심의위원회의 심사를 거쳐 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정할 수 있다.
- ⑥ 그 밖에 문화도시 조성계획의 승인과 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지역문화진흥법 시행령

제12조(문화도시 조성계획의 작성 및 승인)

- ① 법 제15조제4항제5호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
 1. 해당 도시의 문화환경 및 자원 현황에 관한 사항
 2. 문화도시 조성사업에 필요한 조직 및 추진체계에 관한 사항
 3. 문화도시 조성사업에 필요한 전문인력의 운용 및 양성에 관한 사항
 4. 그 밖에 문화체육관광부장관이 문화도시 조성사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
- ② 법 제15조제3항에 따라 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체의 장(이하 “해당 지방자치단체의 장”이라 한다)은 문화도시 조성계획을 작성할 때에는 해당 지역의 주민과 관련 단체·기관의 의견을 들어야 한다.
- ③ 문화체육관광부장관은 법 제15조제3항에 따라 문화도시 조성계획을 승인하려는 경우 해당 지역을 관할하는 시·도지사와 협의한 후(시·도지사가 문화도시 지정을 신청한 경우는 제외한다) 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ④ 문화체육관광부장관은 문화도시 조성계획을 승인한 경우에는 그 결과를 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 제4항에 따라 문화도시 조성계획의 승인을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 조성계획의 주요 내용을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.

제13조(문화도시의 지정)

- ① 문화체육관광부장관은 문화도시를 지정하기 위하여 필요하면 해당 지역의 문화자원, 문화도시 조성계획 추진 현황 등에 관하여 기초조사를 할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 해당 지방자치단체의 장에게 기초조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ② 문화체육관광부장관은 법 제15조제5항에 따라 문화도시를 지정한 경우 그 사실을 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 문화도시 지정을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 그 사실을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 문화도시의 지정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

다른 한편으로는 「경기도 마을공동체 만들기 지원 조례」 제7조 등과 같이 주민의 참여 및 의견 반영이 적극적으로 이루어질 수 있도록 하는 근거 규정을 지역문화진흥법상 명문화할 수도 있습니다.

경기도 마을공동체 만들기 지원 조례

제2조(기본원칙) 마을공동체 만들기는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진한다.

2. 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도한다.

제7조(기본계획)

- ③ 도지사는 기본계획을 수립할 때 주민의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

나아가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제9조와 같이 행정주체 외의 민간부문(관련 기관 및 단체, 시민 등을 모두 포함)이 먼저 지역문화사업을 제안할 수 있도록 하면서, 그 선정 등에 관한 절차를 명문화할 수도 있을 것입니다.

사회기반시설에 대한 민간투자법

제9조(민간부문의 사업제안 등)

- ① 민간부문은 대상사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 사업을 제안하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제안서를 작성하여 주무관청에 제출하여야 한다.
- ③ 주무관청은 제1항에 따라 제안된 사업을 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 이를 제안자에게 통지하고, 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 한다.
- ④ 주무관청은 제2항에 따른 최초 제안자의 제안서 및 제3항에 따른 제3자의 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 제안서를 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 한다. 이 경우 최초 제안자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대할 수 있다.
- ⑤ 제4항에 따라 지정된 협상대상자와의 실시협약 체결 등에 관하여는 제13조제3항부터 제5항까지의 규정에 따른다.
- ⑥ 제1항에 따라 제안된 사업의 추진절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

V. 나오면서

앞서 살펴본 바와 같이 지역문화재단의 자율성 강화 및 지역문화정책사업의 원활성 제고 등을 위해서는 '상향식 사업방식'으로의 전환이 필요합니다.

특히, 관련 기관 및 단체, 시민 주도라는 근본적인 변화를 실현하기 위하여 단기적인 관점에서는 현행 법률이 허용하는 범위 내에서의 실무변화를 신속하게 도모함으로써 법·제도적 개선 논의에 힘이 실릴 수 있도록 실증사례를 구축할 필요가 있을 것으로 생각됩니다. 즉, 현행 실무 운용에 있어 각 주체들이 적극적으로 의견을 개진하고 협의할 수 있는 절차를 강화·제도화할 필요가 있는 것입니다.

물론 보다 본질적인 변화를 이끌어 내기 위해서 장기적으로는 관련 기관 및 단체, 시민 등의 제안이 이루어질 수 있는 절차 등을 법·제도적으로 신설·명문화하고, 위원회 등 일정한 절차를 거쳐 그 제안이 수용될 경우에는 예산 편성 및 보조·지원 등이 보다 용이하게 이루어질 수 있는 법률적 근거를 마련할 필요가 있습니다.

다만, 이러한 상향식 사업방식은 민주적 절차에 기반하므로 신속하고 중앙집중식의 강력한 정책 추진에 있어 한계가 있고, 각 지방자치단체의 재정여건이 어려운 현실에 비추어 볼 때 오히려 예산·재원의 불확실성이 가중될 우려도 존재합니다.

따라서 상향식 사업방식으로의 전환이 지역문화예술 생태계가 가진 주요 문제들을 해결하는데 있어 물론 중요한 개선방안임에는 틀림이 없으나, 이를 통해 모든 문제를 해결할 수 없다는 한계를 분명하게 직시하고, 다른 법·제도적 개선 노력들과 발맞추어 추진하는 전략이 그 무엇보다 중요할 것으로 생각된다는 점을 당부드리며, 부족한 발제를 마치고자 합니다.

지정토론문

1

건강한 문화 생태계를 위한 두 번째 단추!

정윤수 [성공회대학교 문화대학원 교수]

건강한 문화생태계를 위한 두 번째 단추!

■ 정윤수 (성공회대 문화대학원)

1.

먼저, 이번 연구와 발제를 맡아주신 법무법인 <더함>에 감사드리며, <더함>의 연구와 발제 및 저와 참석자 모두의 활발한 백가쟁명이 화학적으로 결합하여, <더함>의 발제문 첫 문장에 제시된대로 오늘의 포럼이 “전국지역문화예술 생태계의 활성화”에 기여하게 되기를 바랍니다.

2.

토론자는, 기본적으로 이 포럼을 마련한 <전지연>과 연구 및 발제를 맡은 <더함>이 공유하고 있는 문제의식, 즉 “국가나 지방자치단체의 재원으로 주로 주요 사업을 추진하는 특성상 그 사업수행 및 운영 등에 있어 자율성 및 안정성 등이 부족”(발제문 4쪽)하고 그로 인하여 운영과 실무의 측면에서 “시설관리·운영 등에 관한 업무들이 가중됨에 따라 그 인력소요와 자원조달 등에 있어서의 간극이 점차 확대”(발제문 5쪽)되고 있다는 진단에 동의하고 있습니다. 특히 발제문의 6쪽과 7쪽의 표에서 확인되듯이 각 재단이 처한 전반적인 상황 및 그것의 개선방안이 슬기롭게 찾아져야 할 상황입니다. 관련하여, 특히 10쪽에 제시한 것처럼 ‘상향식 사업 방식’이 제도화되면 국가적 차원의 ‘문화 민주주의’ 확대에도 크게 기여할 것으로 생각합니다.

3.

이런 전제 아래 몇 가지 질문과 소견을 드리면, 먼저 이해의 차원에서, 발제문 12쪽에 표현된 ‘첫째, 시도지사 및 관계 중앙행정기관의 장이 적극적인 의견 개진의 장을 마련...둘째, 시장·군수·구청장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 유도해야...’라는 대목을 좀더 구체적으로 설명해 주셨으면 합니다. 현행의 조건에서 ‘실무운영의 변화를 도모’하기 위하여 ‘시, 도지사 시장, 군수, 구청장 등이 적극적으로 의견을 개진한다’는 것이 어떤 의미인지 선뜻 와 닿지 않습니다. 조금 다른 관점에서 보면 현재의 조건에서 각급의 ‘장’들이 ‘너무 많이, 아주 다양한 방식으로, 심지어 말하지 않는 방식까지 활용하여, 적극적으로 의견을 개진’하고 있어서, 필시 상당한 근거 아래 서술된 발제문의 이 대목은 좀 더 설명이 필요한 듯합니다.

4.

두 번째 질문은, 연구와 발제에 의하면, 그 많은 문제적 상황은 “지역문화재단의 운영 자율성 부족”으로 압축되며 그 중요한 개선 방안의 하나는 “상향식 사업방식”(발제문 5쪽)인데, 귀납적

으로 말하여 이 '상향식 사업 방식'이 전개된다고 할 때, 6~7쪽에 표로 제시한 많은 문제들이 실제로 상당 부분 해소될 것인지에 대하여 궁금합니다.

이는 '상향식 사업 방식'에 대한 의의나 그 실효성에 대한 부정이 아니라 그 효과성에 대한 궁금증에 따른 질문입니다. 아울러 발제문에 부분적으로 표현되어 있지만, 이러한 상향식 사업 방식으로 진화하기 위해서는 공론의 형성과 법적, 제도적 개선이 필수적인데, 이 과정에서 '전지연' 등이 어떻게 과정을 밟아나가는 것이 좋을지도 조언해 주셨으면 합니다.

5.

세 번째 질문은, <더함>의 연구 및 발제와는 직접적으로 관련된 요소는 아니지만, 지역문화재단의 "사업수행 및 운영 등에 있어 자율성 및 안정성 부족"은 재원과 사업의 하향식 수직계열화에 의하여 작동하고 있지만, 동시에 개별 지자체의 거버넌스 문제, 좀 더 초점을 분명하게 하자면, 자치단체장의 선거 결과와 관심사, 특히 지역정치의 불안정성에 의한 자치단체 산하기관의 인사 변동 요인 또한 상당한 (악)영향을 미친다고 생각합니다.

이번 연구와 발제를 진행하시면서 <더함>의 법률적 판단과 상식으로 보기에 지역문화재단의 자율성과 안정성을 구축하는데 있어 '상향식 사업 방식' 이외의 개선 사항은 무엇이 있는지, 혹은 '상향식 사업 방식' 보다 더 강하게 작동하는 압력은 무엇이며 그것은 또한 어떻게 개선해야 하는지 고견을 부탁드립니다.

6.

그리하여, 마지막 질문은, <더함> 뿐만 아니라 오늘의 포럼에 참석하신 모든 분들과 함께 풀어보고 싶은 것인 바, 지역문화재단의 '자율성 및 안정성 부족'을 해결하기 위하여 '상향식 사업 방식'을 모색하는 것은 수많은 상처와 판례와 경험들이 증언하는 바대로, 지극히 현실적인 타당성을 지니고 있지만, 과연 이것이 '자율성과 안정성', 특히 자율성! 그것의 지렛대인가, 를 검토해보고 싶습니다.

물론 이렇게 되면 이번 포럼의 주제를 너무 벗어나는 것이어서, 자칫 초점 없는 화살만 사방으로 날리는 경우가 될 수 있으므로, 진행 과정에서 산만해지지 않도록 주의해야겠지만 '해당 지자체와의 심각한 힘의 불균형', '해당 지역 문화계의 복잡한 (갈등)관계', '외주처리를 다시 외주처리하는 관행', '유사사업 복불', '문화적 상상과 예술적 실천의 고갈과 그것의 외주용역화를 통한 회피' 등의 문제가 엄연함을 공유하면서 '상향식 사업 방식'을 검토하는 것이 필요하다고 생각합니다.

이러한 현실적 조건을 인지/공유하면서 '상향식 사업 방식'을 검토해야 그것의 공론화 과정에서 다양한 주체들의 호응을 얻을 것이며 그것의 법제화 과정 역시 원만해질 것이고, 그렇게 두 번째 단추라도 제대로 꿰어나가야 한다고 생각합니다.

지정토론문

2

상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략

장현선 [장애파트너스그룹 대표]

상향식 사업구조의 의미와 출발점

- 지역 예술인과 지역민의 의견수렴 방법과 적용 -

■ (주)장애파트너스그룹 장현선

1. 지역문화진흥기본계획의 수립 방식

- 현행 지역문화진흥기본계획(5년마다 수립)은 국가단위 기본계획에서 출발하여 지역으로 내려가는 하향식 구조

현행 법제에 따르면, 지역문화예술 사업구조는 지역문화에 가장 밀접한 지위에 있는 행정주체인 지방자치단체장이 “(국가 단위의) 기본계획을 반영하여” 자신의 시행계획을 수립·시행·평가하는 하향식 구조입니다.
 ‘지역 문화예술정책의 자율성과 법제도’ 발제문 8p

- 특히 상위계획(국가단위 계획)을 반영하여 하위계획(기초자치단체 계획)을 수립하는 것은 하위계획이 상위계획에 종속됨을 의미하며, 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견수렴이 시행령에 명시되어 있음에도 불구하고 의견수렴 절차가 구체적으로 명시되어 있지 않아 의견반영의 제한점이 한계로 지적

시행령 제4조 제6항이 “시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획을 수립하려는 경우에는 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다.” 고 하였음에도 불구하고, 그 의견수렴 절차가 구체적으로 확립되어 있지 않아 실제 운용에 있어 지역간 편차가 큰 데다가 그 의견의 반영이 매우 제한적으로만 이루어진다는 것이 실무계의 체감입니다.
 ‘지역 문화예술정책의 자율성과 법제도’ 발제문 9p

- 2014년 지역문화진흥법 제정 이후 제1차 지역문화진흥기본계획(2015년 수립) 이후, 제2차 지역문화진흥기본계획은 현장의견 수렴을 통해 주요 과제를 수립하는 등, 지역 현장 중심의 지역문화진흥 기본계획 수립의 중요성을 강조

□ 수립 절차

- (1차계획 평가) 1차 기본계획·시도 시행계획에 대한 문체부·지자체*평가(‘19.5~10월), 및 설문조사 실시 (지역토론회 참석자 342명 응답)
 - * 민간전문가 및 현장관계자 참여를 통한 시도별 제1차 시행계획 평가 실시
- (기획단) 지역문화 정책 전문가, 유관기관, 문화기획자 등 24명으로 구성, 기본계획의 방향 제시·신규 과제 발굴 등 정책 논의
 - * ▲ 기본 방향과 과제 내부 토의, ▲ 지역 토론회에 패널 참석, ▲ 각 지역에서 자발적 진행된 포럼 등 각계 의견수렴·보완을 위한 소위원회 개최(* 19.11.23~25)
- (지역 토론회) 10개 권역별 토론회 개최를 통해 지역 문화기획자, 유관기관, 지자체, 시민 등 의견을 청취, 실효적 정책 수립에 반영 (약 550명 참석)

‘제2차 지역문화진흥 기본계획’ 1p

- 제2차 지역문화진흥기본계획에서 하향식 계획 수립의 한계를 인식하고, 추진과제 전략1) 시민의 참여로 문화자치 생태계 구축 중 지역문화진흥 계획 수립·관리의 개선 방안으로 양방향식 계획 및 17개 시도의 계획 이행상황 점검 토론회 및 공유회 개최를 제시

전략 1) 시민의 참여로 문화자치 생태계 구축 > 전략 1-1) 지역문화 자치기반 구축

□ 지역문화진흥 계획 수립·관리의 개선

- (양방향식 계획) 일방적 계획 수립이 아닌, 국가·지자체(광역-기초)·지역문화기관·주민 등 다양한 주체들간 유기적 소통을 통한 양방향식 지역문화 진흥을 위한 계획의 수립 추진
- (계획 내실화) 문체부와 17개 시도가 각자 수립한 계획을 발표·토의하고, 매년 계획의 이행상황을 점검·논의하는 토론회 개최, 계획의 이행력 제고 및 상호 학습을 통한 정책 수립의 내실화 지원
 - * 토론회(안) : 17개 시도를 3-4개 권역별로 묶어 각 시도가 수립한 지역문화진흥계획의 목표와 과제 등을 발표·토의·학습하는 공유 토론회 개최
- (지자체 계획 수립 효율화) 주기가 상이한 문화예술 분야 지자체 법정 계획들을 효율적 수립·관리 할 수 있도록 개선방안 마련 추진
 - * (참고) 지역문화진흥시행계획 (2020-2024), 지역 문화예술교육 계획 (2018-2022)

‘제2차 지역문화진흥 기본계획’ 7p

- 그러나, 여전히 상위계획의 수립에 기반하여 지역문화진흥기본계획이 수립되고 이에 따라 하위계획의 방향성이 결정되는 하향식 구조는 유지

2. 상향식 사업구조의 수립을 위한 방안

- 시군구의 지역문화진흥계획 수립시 ‘bottom’에 해당하는 주체를 누구로 보느냐, 누구를 대상으로 지역문화진흥기본계획의 수립의 의제를 도출할 것이냐, 누가 이러한 의견수렴을 통한 기본계획을 수립할 것인가가 중요

3. 상향식 사업구조가 자리잡기 위해 검토해야 하는 이슈

- 1) 기초단위 문화예술 관련 기초자료의 확보

- 의견수렴 및 의제도출을 위한 방법론 및 해당 활동을 위한 기초 데이터의 확보가 기초자치단체별로 이루어져야 하나, 전국단위 예술인 실태조사 및 문화활동조사는 기초단위별 분석이 불가능한 표본 수로, 기초단위 문화예술 관련 자료수집이 필요

- 예술인 실태조사
 - 조사주기 : 3년
 - 조사지역 : 전국 17개 시도(광역단위)
 - 조사대상 : 14개 분야 예술인(문학, 미술, 공예, 사진, 건축, 음악, 국악, 대중음악, 방송연예, 무용, 연극, 영화, 만화, 기타) 약 5천명
- 국민문화예술활동조사 (구 문화향수실태조사)
 - 조사주기 : 2018년부터 1년 단위 (2003, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2019)
 - 조사지역 : 전국 17개 시도(광역단위)
 - 조사대상 : 만 15세 이상 남녀 약 1만여명 (2019년 조사 표본수 10,102명)
- 이외 문화예술통계
 - 공연예술조사, 국민여가활동조사, 전국도서관통계, 지역문화현황통계(지역문화실태조사) 등



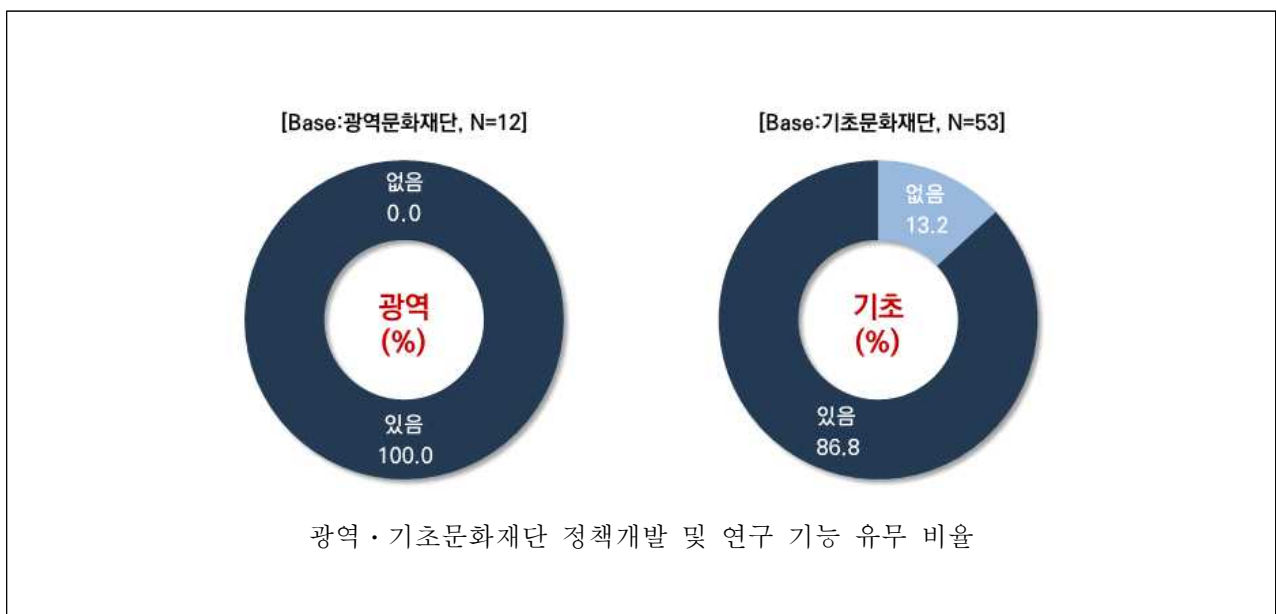
‘지역 문화예술정책의 자율성과 법제도’ 발표원고 그림 재정리

4. 상향식 사업구조가 자리잡기 위해 검토해야 하는 이슈

- 2) 기초 문화재단의 정책연구 기능의 설치

○ (사)전국지역문화재단연합회는 2020년 기초·광역문화재단 대상 실태조사를 실시하여 현재 운영현황을 확인하였는데, 그 중 기초문화재단 내 정책개발 및 연구가 주 업무인 팀의 보유비율은 39.6%로 나타남

- 기초문화재단내 정책개발 및 연구팀 역할 보유 여부: 86.8%
- 기초문화재단내 정책개발 및 연구 주업무팀 보유 여부 : 39.6%



지역문화재단 팀 유형별 해당 팀 소유 재단 비율

	광역문화재단(N=12, 복수,)	기초문화재단(N=53, 복수,)
경영지원팀	100.0	88.7
사업운영팀	100.0	94.3
시설운영팀	66.7	54.7
정책연구팀	<u>58.3</u>	<u>39.6</u>

기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구 (2020, (사)전국지역문화재단연합회)

5. 상향식 사업구조가 자리잡기 위해 검토해야 하는 이슈

- 3) 지역사회의 현안에 집중하기 위한 연계·협력

- 제2차 지역문화진흥기본계획에서 1차 계획에 비해 지역의 혁신과 발전을 위한 문화예술의 역할을 강조하였으며, 이를 위한 과제로 지역사회 문제해결형 사업 추진이 언급

전략 4) 문화적 가치로 지역의 혁신과 발전 > 전략 4-1) 문화적 지역재생·활력 증진

□ 지역사회 문제해결형 사업 추진

- (문화예술형 일상실험실) 문화·예술 활용 지역사회 문제해결을 위한 ‘일상생활 실험실(living lab)’ 시범사업 추진
 - 읍·면·동 단위의 현안 사회문제(독거노인, 빈집, 범죄 등) 발굴, 지역사회 구성원 협력을 바탕으로 문화예술 활용한 혁신활동 활성화 지원
 - * (Living Lab) 특정 공간 및 지역의 문제 해결을 위해 공공부문, 민간기업, 시민사회가 협력하여 혁신활동을 수행하는 플랫폼
- (문화의 사회적 가치 연구) 문화의 사회적 가치관련 데이터를 수집하고 근거를 축적하기 위해 지역별 문화현황(지역문화현황통계 등)과 사회문제(저출산·범죄·실업·건강악화 등) 간의 상관관계 분석·조사연구 추진
- (생활체험형 공공디자인 추진) 장애인, 고령자, 유모차 이용자 등 모든 이에게 안전하고 편안한 환경을 제공하는 생활체험형 공공 디자인을 적용한 시범공간 조성 및 지침서 보급

‘제2차 지역문화진흥 기본계획’ 22p

- 2020년 광역·기초문화재단 실태조사에서도 기초문화재단 중 64.2%가 2019년 기준 국내 MOU를 신규체결하는 등 지역사회 내에서 연계·협력을 위한 활동을 하고 있음
- 광역문화재단과 차이를 보았을 때, 기초문화재단이 다양한 지역 기관과의 연계·협력에 노력하고 있다는 점이 나타났으며, 특히, 문화예술, 복지, 커뮤니티, 기업·방송·언론 등 다양성 측면에서 강점이 있음

지역문화재단 국내 MOU 체결 현황

2019년 신규 MOU 체결	광역문화재단(N=12, %)	기초문화재단(N=53, %)
국내 신규 MOU	100.0	64.2
해외 신규 MOU	58.3	3.8

지역문화재단 국내 MOU 체결 현황

MOU 체결기관 유형	광역문화재단 (N=12, 복수, %)	기초문화재단 (N=53, 복수, %)
문화예술	22.4	27.6
교육	18.4	17.3
공공일반	18.4	5.1
도시·관광·교통·환경	16.3	7.1
복지	8.2	16.3
커뮤니티	8.2	12.2
기업·방송·언론	8.2	14.3

기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구 (2020, (사)전국지역문화재단연합회)